

## **Bases de um processo de Desenvolvimento Comunitário**

Maria Manuela da Silva

*As técnicas clássicas de desenvolvimento não se mostraram eficientes para promover o crescimento de certas zonas, conhecidas por isso pela designação de «regiões-problema». A técnica de desenvolvimento comunitário, apresentando a vantagem de aproveitar dados da Economia e da Psicologia, procura vir ao encontro dessa dificuldade e baseia-se fundamentalmente na adesão das populações e sua participação efectiva em todas as fases do processo de desenvolvimento.*

### **I – O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO - TÉCNICA DE ACELERAÇÃO DO PROGRESSO DAS «REGIÕES-PROBLEMA»**

#### **1. Noção de «regiões-problema»**

Todos os países, mesmo os que hoje são mais desenvolvidos do ponto de vista económico e social, conheceram regiões que não acompanharam espontaneamente o fenómeno do crescimento ou expansão económica que entretanto se verificava em zonas vizinhas. Serve de exemplo o caso da Holanda, onde presentemente se registam taxas de capitação de rendimento das mais elevadas da Europa e onde a repartição do rendimento é das mais uniformes. Neste país, ainda hoje certas regiões são consideradas para efeito da política social e económica, como «regiões-problema», merecendo do Governo central ou provincial uma atenção particular.

O fenómeno de uma diversidade grande de estádios económicos no interior de um mesmo país é, porém, mais típico e assume proporções mais alarmantes nos países que ainda têm de considerar-se apenas em vias de desenvolvimento.

Com efeito, este tipo de países conhece, a par de algumas cidades cujo grau de progresso se poderá comparar ao dos centros urbanos de qualquer país de mais alto nível de desenvolvimento económico, vastas regiões onde as condições de vida são muito primitivas e onde o progresso não chega a

penetrar, tamanhas são as barreiras que isolam tais regiões dos restantes centros de desenvolvimento.

Em todos os países da África, sobressaem cidades como Elizabethville, Accra, Leopoldville, de nível de vida comparável ao das principais capitais da Europa; e todavia as restantes zonas desses países continuam a braços com problemas económicos de base, problemas de subsistência e expansão.

Mesmo na Europa não podem esquecer-se situações como as da Itália dividida em duas zonas, norte e sul (incluindo esta as ilhas Sardenha e Sicília), uma rica e outra paupérrima.

Finalmente, um sã realismo leva-nos a olhar para o nosso próprio país e a reparar no mesmo fenómeno: no continente, a par de dois grandes pólos - Lisboa e Porto - a que eventualmente se podem associar alguns outros centros urbanos, vastas regiões onde a população vive em condições muito primitivas e onde os esforços de progresso em curso não conseguem deixar marca apreciável.

As causas de atraso de algumas regiões em relação ao conjunto são múltiplas, podendo distinguir-se, entre elas, razões de ordem geográfica, económica, histórica e sócio-cultural e psicológica.

#### *A - Razões de ordem geográfica*

Há regiões mais e menos dotadas do ponto de vista de recursos naturais, dependendo estes, por sua vez, do solo, do clima, da situação geográfica, etc.

Este conjunto de factores impressionou sempre os economistas a ponto de, ainda em época que não vais longe, quase se aceitar, como uma fatalidade, os condicionalismos de ordem geográfica. Hoje, pelo contrário, conhecem-se técnicas apropriadas para os corrigir ou pelo menos para contrabalançar os seus efeitos.

#### *B - Razões de ordem económica*

As regiões atrasadas vivem, em regra, segundo um esquema de economia de autoconsumo que não favorece, antes entrava, o desenvolvimento económico. Por outro lado, a exiguidade de capitais, a falta de instrução e

qualificação profissional das suas populações, a ignorância em relação às técnicas mais produtivas, a falta de poder de compra interno, etc. somam um conjunto de razões que constituem outros tantos entraves ao desenvolvimento

#### *C - Razões de ordem histórica e sócio-cultural*

Pesam igualmente em sentido desfavorável ao desenvolvimento certos condicionalismos de carácter histórico ou sócio-cultural. Entre estes, cabe mencionar preconceitos contra a técnica e o progresso (obra demoníaca, pensa-se em certos meios fechados), fuga das classes mais abastadas das actividades industriais e comerciais (que se consideram indignas e desprestigiadas), sistema feudal, estrutura familiar vincadamente patriarcal, regime de propriedade latifundiária ou minifundiária, preconceitos relativos à transmissão da propriedade da terra, etc.

#### *D — Razões de ordem psicológica*

Mencionamos em último lugar um tipo de factores que, de certo modo, resume e condensa os restantes - a atitude mental da população em face do progresso.

A população quer ou não progredir? Acredita, duvida ou nega a possibilidade de uma situação melhor? Está convencida de que o desenvolvimento pode ser obra sua ou tudo espera da autoridade?

Acontece que nas regiões atrasadas, regra geral, as populações vivem fechadas sobre si mesmas e isoladas (de facto por falta de meios de comunicação ou pelo menos psicologicamente por falta de diálogo e de comunicação entre as classes de diferente nível de vida). E, assim sendo, nem sempre são penetráveis pelo sopro de progresso que anima as restantes populações.

As razões apontadas explicam sumariamente uma situação de atraso económico-social; abrem também caminho à compreensão de que uma população atrasada entregue a si mesma não só não tem possibilidades de progredir como está fortemente ameaçada de retrocesso. As causas anteriormente apontadas são, com efeito, factores de agravamento da situação

porquanto geram novas situações ainda mais fortemente contraditórias do desenvolvimento.

Como consequência - a menos que intervenha um factor externo - a desigualdade entre as regiões mais evoluídas e as mais atrasadas tenderá a agravar-se. Semelhante situação não só se reflecte sobre as regiões menos evoluídas - votadas à estagnação e retrocesso como já dissemos - como tem repercussão nas regiões desenvolvidas, constituindo, a longo prazo, um obstáculo à sua expansão. Isto por múltiplas razões que podemos condensar nas seguintes:

- Um desnivelamento muito acentuado de condições de vida provoca inevitavelmente migrações maciças dos centros menos desenvolvidos para os mais evoluídos. O êxodo rural que assim se acelera só excepcionalmente poderá vir a ser absorvido pelo ritmo da expansão dos centros urbanos; mais provavelmente se constituirá um volume de desemprego que, por seu turno, fará pressão no sentido do baixo nível geral de salários além de que, por si só, constitui factor de instabilidade social e descontentamento.
- A necessidade de amplo mercado, típica de todos os processos de expansão, também é prejudicada pela falta de poder de compra das extensas camadas da população das zonas subdesenvolvidas.
- O baixo grau de instrução e qualificação das populações mais subdesenvolvidas virá a ameaçar, a longo prazo, a expansão da indústria quando esta necessitar de pessoal qualificado e especializado, bem como de quadros dirigentes e não encontrar onde fazer o seu recrutamento.
- Por último, a existência nas grandes cidades de massas humanas desadaptadas, sem trabalho, sem cultura, sem rendimento adequado constitui, além de um encargo oneroso para a Assistência Pública uma ameaça constante e séria para a estabilidade e a paz social interna, de que não pode abstrair-se.

A enumeração destes factores e a referência à situação do subdesenvolvimento nos termos em que o fizemos não se propõe ter cunho de uma análise desenvolvida; visa, tão-somente, mostrar a relevância do problema

em geral, a oportunidade de se reflectir sobre ele, relativamente ao caso português e, bem assim, abre caminho ao reconhecimento da necessidade de um processo de expansão que seja verdadeiramente eficaz na promoção do bem-estar individual e colectivo nas áreas mais desfavorecidas. É sobre este último assunto que faremos algumas considerações nas páginas seguintes.

## **2. Insuficiência das medidas exclusivamente económicas**

A situação atrás descrita torna clara a necessidade de uma acção concertada em ordem à aceleração do crescimento económico das zonas subdesenvolvidas e sugere que tal acção tem de partir de um estímulo exterior, já que, nesse tipo de colectividades, a situação não é de molde a, por si só, espontaneamente fazer surgir um processo acelerado de desenvolvimento.

Este fenómeno passou despercebido à teoria clássica do desenvolvimento. Para esta, a política de desenvolvimento equacionava-se em termos puramente económicos: investimento e procura. Mais tarde, a noção de plano económico como técnica de ordenação funcional dos recursos potenciais existentes às necessidades assumiu aquele esquema de desenvolvimento e limitou-se, por seu turno, a prever fontes de investimentos e a criar mercados. Este esquema, que se mostrou válido para a aceleração do ritmo de expansão de economias já evoluídas, revelou-se, porém, inteiramente inoperante e mesmo contraditório para os casos de grande atraso sob o ponto de vista cultural, económico e social.

As experiências feitas demonstram, mais inequivocamente do que todas as argumentações, que o desenvolvimento das regiões muito atrasadas não é mera questão de novo equipamento, novas indústrias, habitações mais confortáveis, escolas novas, melhores estradas ou transportes. Ainda que fosse possível obter todo este conjunto de infraestruturas e estruturas para todas as colectividades - o que certamente não acontecerá dada a escassez de meios que caracteriza essas economias - tais melhoramentos de pouco serviriam ao desenvolvimento se a população, que se supõe vir a beneficiar deles, não sofresse, concomitantemente, uma transformação de mentalidade profunda.

O desenvolvimento não é um fenómeno meramente quantitativo, uma questão de - «mais ter»; é, igualmente, um fenómeno qualitativo - deve traduzir-se, portanto, por «*mais ser*» ou «*melhor ser*» (expressões do P.<sup>e</sup> Lebret e do Círculo de *Economie et Humanisme*). Só um processo que mergulhe as suas raízes na mentalidade da população e seja capaz de operar nela uma transformação suficientemente profunda terá garantia de ser eficaz e de ter continuidade.

O facto de blocos habitacionais confortáveis e limpos ficarem desertos por falta de moradores que entretanto se acomodam em buracos ou bairros de lata (ex. da Itália meridional, do Marrocos francês, etc) é um exemplo, entre muitos, da carência de eficácia de medidas que não foram acompanhadas por um esforço paralelo da educação (tome-se a expressão no seu sentido lato, de transformação de atitude em face da vida).

Por outro lado, reconhece-se hoje que não pode dispensar-se o concurso das populações para o seu próprio desenvolvimento em virtude da exiguidade dos recursos em relação às necessidades gerais que há para satisfazer. Nunca um plano, por mais ambicioso que seja e por mais amplos que sejam os recursos de que disponha, poderá prever e dar satisfação a todas as situações particulares a que, aliás, só os próprios muitas vezes são sensíveis. Daqui, uma nova razão justificativa da importância das técnicas capazes de dinamizar as populações, de as tornar conscientes das suas necessidades e recursos potenciais e de as habilitar a unir os seus esforços num processo comum de satisfação das suas próprias necessidades. Com este objectivo têm vindo a experimentar-se algumas técnicas que se inspiram fundamentalmente nos conhecimentos da moderna psicologia, educação de base, serviço social de grupo e de comunidade, etc.

Estas técnicas não vêm dispensar a resolução dos problemas económicos de base a que têm de fazer face as economias subevoluídas, mas vêm preparar as populações para desejar o desenvolvimento, assimilá-lo sem desajustamentos excessivamente graves e torná-lo possível e duradouro.

O desenvolvimento comunitário situa-se no tipo de técnicas atrás referido; conquanto venha a ser praticado de há muito de forma empírica, a sua formulação científica é relativamente recente. Trata-se de uma conjugação de

dois tipos de contributos ao desenvolvimento: os específicos da análise económica e os das técnicas psicológicas. Nisto consiste a sua originalidade<sup>1</sup>.

### **3. O desenvolvimento comunitário no quadro das técnicas de aceleração do crescimento económico das «regiões-problema»**

Não repetiremos aqui o que em outro trabalho tivemos ocasião de escrever sobre a noção de desenvolvimento comunitário, seus princípios fundamentais e características mais relevantes. Limitamo-nos a recordar a definição adoptada pelas Nações Unidas e hoje aceite comumente como ponto de partida.

O termo desenvolvimento comunitário entrou na linguagem internacional para designar «o conjunto dos processos pelos quais uma população une os seus esforços aos dos poderes públicos com o fim de melhorar a sua situação económica, cultural e social e bem assim integrar-se na vida da nação e contribuir para o progresso nacional geral».

Não se ignora que nesta definição se contêm elementos contraditórios. Que a população voluntariamente se associe e coopere para alcançar um nível de vida superior afigura-se desde logo um objectivo de consecução certamente difícil mas talvez possível.

Mas como conseguir incutir nos governos o sentido dos interesses particulares das diferentes comunidades? Como despertar nestas a necessidade de equacionar os seus problemas específicos em termos de unidades regionais cada vez mais vastas e bem assim incutir-lhes o sentido do esforço comum com vista ao progresso nacional geral? Esta é uma meta que não se vê facilmente como conseguir. A dificuldade é real e dá a alguns margem para duvidar do êxito do desenvolvimento comunitário, receando que ele se torne um processo demasiadamente longo, quando não puramente utópico.

Os factos, porém, demonstram que, ao contrário, é possível superar a aparente antinomia de interesses entre os governos centrais e as populações locais justamente através da técnica do desenvolvimento comunitário.

---

<sup>1</sup> Para maior conhecimento da técnica de desenvolvimento comunitário, veja-se M. M. SILVA, *Desenvolvimento comunitário — uma técnica de progresso social*, A.I.P., Lisboa, 1961. Neste livro Inclui-se uma referência bibliográfica especializada por temas que poderá ajudar o leitor a iniciar-se na literatura produzida sobre o desenvolvimento comunitário.

Quanto à possível lentidão do processo - haja em vista que ele repousa numa base psicológica e está sujeito, portanto, ao ritmo próprio da evolução das pessoas e dos grupos humanos - há que responder que, numa perspectiva de longo prazo, esta possível lentidão do arranque é inteiramente compensada porquanto o desenvolvimento comunitário introduz na colectividade um elemento dinâmico que, a partir de certa altura, é capaz de só por si acelerar e dar continuidade ao processo de expansão.

Em favor do desenvolvimento comunitário diz-se ainda que, se o desenvolvimento opera sempre uma transformação profunda dos indivíduos e dos grupos humanos, devem ser estes os autores dessa transformação - tomando consciência dela, escolhendo-a, assumindo-a, realizando-a, que o mesmo é dizer que o desenvolvimento deve processar-se por iniciativa, com a participação e sob a responsabilidade daqueles a quem vai beneficiar, como é da índole do desenvolvimento comunitário.

Tocamos aqui um ponto importante o qual é o da relação entre a iniciativa dos indivíduos e a dos governos em matéria de desenvolvimento.

Numa planificação central de tipo autoritário, toda a iniciativa do desenvolvimento parte do Estado, sendo o governo central responsável pela concepção, execução e revisão do plano. Mesmo nos casos - hoje correntes - da planificação em sistemas não totalitários, o plano não perde esta característica de instrumento da política económica central, elaborado e conduzido segundo a responsabilidade da Administração Pública.

O desenvolvimento comunitário, ao contrário, parte da base, das necessidades sentidas pela população e sobre elas constrói o plano de acção contando, desde o começo, com a iniciativa, a responsabilidade e liberdade de escolha por parte dos interessados.

Seria errado deduzir daqui que o desenvolvimento comunitário é uma solução em si mesma completa para o problema do desenvolvimento das áreas atrasadas, dispensando outras formas de actuação. Mas é inegável que ele vem preencher uma lacuna manifesta nas políticas tradicionais - a qual é a falta de integração do povo no processo de desenvolvimento. Através de uma identificação psicológica entre a população e o plano, de uma mobilização geral dos recursos potenciais existentes ao nível da (colectividade, o desenvolvimento comunitário opera transformações substanciais no modo de



viver dos povos e prepara uma mentalidade nova favorável ao progresso, capaz de o assimilar e apta á cooperação. Todavia, esta técnica não serve para cobrir as necessidades de base a todo o processo de desenvolvimento, tais como reformas do regime de propriedade, alargamento e aperfeiçoamento da rede geral de comunicações no País, extensão e aperfeiçoamento do sistema de crédito, incremento da investigação, instalação das grandes indústrias, centrais eléctricas, obras de irrigação, etc.

Do que fica exposto, pode afirmar-se que a solução ideal para a aceleração do processo de desenvolvimento das regiões atrasadas é a que permite combinar as vantagens de uma programação global com os benefícios de uma participação voluntária do povo no progresso, isto é, a conjugação do plano central que define as grandes linhas da política de fomento com o desenvolvimento comunitário.

Podem existir experiências de desenvolvimento comunitário aqui e além sem um apoio directo dos governos centrais ou regionais; todavia, tais experiências ficarão sempre limitadas na sua dimensão se não for possível, a certa altura, contar com o apoio técnico e financeiro exterior à colectividade local, já que a própria evolução do processo de desenvolvimento comunitário conduzirá a população a empreendimentos cada vez mais amplos que transcenderão, portanto, a capacidade humana, financeira e técnica locais.

Corre-se então o risco de estar a desencadear forças que, posteriormente, não encontrarão aplicação racional e ordenada ao bem comum e virão possivelmente a dar origem a estados de insatisfação piores do que a situação inicial de subdesenvolvimento.

Também pode acontecer - e os técnicos devem conduzir a sua acção nesse sentido - que o dinamismo interno criado nas pequenas colectividades seja por si um factor que obrigue a romper as estruturas administrativas anquilosadas e retire dos serviços públicos ou privados existentes um rendimento e eficiência superiores aos tradicionais; operar-se-á, assim, nessas estruturas, uma reforma a partir de dentro, cujos resultados benéficos no conjunto da vida económico-social de um país terão de tornar-se sensíveis.

## **II - FASES DE UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO**

### **1. Da situação inicial ao enquadramento regional e nacional**

Dissemos anteriormente que no desenvolvimento comunitário existem dois objectivos que são contraditórios, ao menos aparentemente; por um lado, o apelo à iniciativa local e a convergência de esforços para a solução dos problemas de colectividade é, por outro, a integração dos projectos locais na perspectiva regional e nacional.

Na primeira etapa, olha-se à situação concreta tal como ela se apresenta. O fim de todos os esforços, nesta primeira fase do plano, não é outro senão tornar as pessoas da colectividade capazes de confiarem em si mesmas e de se reconhecerem aptas para empreenderem uma acção comum eficaz em ordem a melhorar a sua situação. Isto pode conseguir-se, empenhando, desde logo, a população na realização de algum projecto comunitário simples e de utilidade sentida pela colectividade.

É só numa segunda fase - isto é, obtidos os primeiros resultados de um projecto qualquer de melhoria local - que se começará a preparar a população para entender a necessidade de enquadramento dos seus problemas em perspectivas mais amplas do que a da sua própria colectividade.

Deve dizer-se que, muitas vezes, esta necessidade surge por si e é reconhecida espontaneamente pela população<sup>2</sup>.

A dimensão regional e nacional vem no termo de uma abertura gradual da população a enquadramentos mais amplos, mas também, como consequência de empreendimentos progressivamente mais vastos e, por conseguinte, exigindo que a cooperação ultrapasse as fronteiras da freguesia ou concelho.

Este caminho percorre-se durante o desenrolar do processo de desenvolvimento comunitário o qual por seu turno pode ser visto como uma sucessão de 5 etapas:

---

<sup>2</sup> No projecto-piloto, em curso na freguesia da Benedita assim sucedeu a propósito de uma campanha de vacinação realizada. No termo desta campanha, que teve a participação de toda a população, e, em particular, de um grupo de jovens, estes alvitaram a ideia de que se fizesse o mesmo nas freguesias vizinhas e eles próprios se prontificaram a deslocar-se a essas aldeias para aí conduzirem e animarem a dita campanha.

- 1.<sup>a</sup> etapa: informação geral e dinamização da colectividade.
- 2.<sup>a</sup> etapa: prospecção das necessidades e recursos: potenciais.
- 3.<sup>a</sup> etapa: descoberta e formação dos líderes locais.
- 4.<sup>a</sup> etapa: elaboração de um plano.
- 5.<sup>a</sup> etapa: avaliação dos resultados.

Estas etapas não se sucedem em compartimentos estanques como o seu enunciado pode sugerir. A informação torna-se necessária em todas as etapas do plano; analogamente, a descoberta dos líderes e a sua formação deve ser uma preocupação desde os primeiros contactos. Tem de existir, desde o início, um programa de trabalho ainda que sumário e flexível; e também não pode faltar uma avaliação regular e diremos mesmo contínua, em relação a cada novo passo ou iniciativa tomada.

A justificação de uma enumeração distinta das cinco fases do desenvolvimento comunitário reside antes de mais numa exigência de análise - só diferenciando-as temos possibilidades de um entendimento mais profundo do que se pretende com cada uma - e, em segundo lugar, no facto de a atenção a dar a cada um dos aspectos mencionados se concentrar particularmente num ou outro, segundo a escalonação feita.

É tendo presente esta observação que passamos à análise de cada uma das fases atrás enumeradas.

## **2. Primeira fase - Informação geral e dinamização da colectividade**

O desenvolvimento comunitário pode ser desencadeado por diferentes entidades: uma pessoa qualquer da região, um líder formal, um órgão da administração, uma associação de carácter social, cultural ou humanitário, uma equipa de técnicos, um centro de investigação, etc.<sup>3</sup>.

Seja como for, há sempre um momento de arranque dependente da iniciativa de alguém ou de alguma entidade. O primeiro passo a dar na

---

<sup>3</sup> Há exemplos concretos de cada caso. No pequeno trabalho M. M. SILVA «Experiências de desenvolvimento de áreas rurais atrasadas» - *Indústria Portuguesa*, n.º 406, Dezembro 1961, encontram-se descritas experiências dos seguintes tipos: iniciativa governamental (Ghana); iniciativa de uma autoridade local (Aspères); iniciativas de uma entidade particular estranha à colectividade (a Shell italiana em Borgo-a-Mozzano); Iniciativa governamental e de uma agência internacional (a Sardenha, com o apoio da O.C.D.E.).

colectividade que se pretende desenvolver consiste em transmitir-lhe a ideia do desenvolvimento comunitário - a necessidade de participação de todos em ordem à consecução do melhor nível de vida. Por outras palavras, é necessário informar a colectividade sobre as possibilidades que o desenvolvimento comunitário lhe poderá trazer.

O tipo de informação a transmitir varia muito com a situação concreta em que se encontra a colectividade e bem assim com a relação que a entidade responsável pelo arranque tem com essa colectividade.

Se estamos em face de uma população que já possui um desejo latente de progredir, a informação incidirá sobretudo nas alternativas possíveis para um desenvolvimento efectivo.

Se estamos perante uma situação de absoluta indiferença, passividade ou mesmo cepticismo quanto à possibilidade de uma transformação de vida, (o que será a situação mais frequente), a informação procurará antes de mais despertar a iniciativa; criar o gosto por novas condições de vida, mostrando paralelamente como estas poderão tornar-se reais.

No que diz respeito ao agente responsável pelo arranque do processo de desenvolvimento, a informação destinar-se-á principalmente a tornar claros os intuitos que o animam a assumir tal responsabilidade e as condições em que dará a sua colaboração. Sobretudo quando se trata de agentes desconhecidos da colectividade esta informação é extremamente importante e pode levar muito tempo.

A população tem os seus esquemas apriorísticos segundo os quais estabelece os seus juízos quer sobre o projecto quer sobre os agentes que o animam. Só excepcionalmente os seus primeiros juízos são correctos; daí a importância de que a informação inicial vá ao encontro desses esquemas, procurando criar uma noção de base certa - este é o primeiro objectivo da informação - criar uma atitude certa em relação ao projecto, em relação às pessoas que o desencadeiam, e aos móveis por que o fazem. É o que poderemos chamar uma fase de pré-informação que deve atingir toda a população da colectividade: - homens e mulheres, rapazes, e raparigas, sector industrial, agrícola, comercial e serviços, as autoridades formais e informais, religiosas e civis, o pessoal da administração, etc.

O segundo objectivo da informação é provocar uma reacção favorável ao desenvolvimento por parte da população. Importa levar a população a *querer* progredir, a *acreditar* na possibilidade de progresso, a *comprometer-se* no seu próprio processo de desenvolvimento. A pré-informação opera portanto desde logo uma dinamização da colectividade e cria o clima psicológico necessário para o êxito de qualquer política concreta posterior.

A importância da pré-informação no processo leva-nos a abordar uma questão bem concreta: como fazer a pré-informação?

Todos os meios de informação existentes são em princípio bons: a rádio, a televisão, os jornais, as reuniões *ad hoc*, etc. Todavia, importa saber quais desses meios têm real penetração na colectividade e em que grau são assimilados; analogamente, há que descobrir os canais específicos de comunicação local (o adro da igreja, o lavadouro público, a taberna, etc.) e usá-los com eficiência. Não é de desprezar, por outro lado, a comunicação através das pessoas de prestígio local. A estas convém dar uma informação mais ampla e antecipada de sorte que elas possam completar e, eventualmente, corrigir erros de interpretação de informações dadas às massas.

Em qualquer caso, convirá usar diferentes meios, visto estar provado que os indivíduos são desigualmente sensíveis a um e outro meio de comunicação.

Entre os meios de informação colectiva, as reuniões de massa constituem um meio de comunicação muito oportuno, porquanto são particularmente favoráveis à criação de uma consciência e responsabilidade comuns indispensáveis à continuidade do processo; estas assembleias, contudo, devem ser sempre acompanhadas de discussão posterior em pequenos grupos. Com efeito, as pessoas entendem sempre coisas diferentes daquelas que realmente são ditas, já porque filtram o que ouvem através dos seus interesses próprios, já por erros de interpretação de certas expressões ou imagens ou, mesmo por incapacidade de seguir um certo tipo de raciocínio diferente do seu. O agente de desenvolvimento tem de contar com este facto como um dado e por isso procurar, através da discussão, esclarecer os pontos obscuros ou desfazer as confusões que se criaram. O ideal será que terminada a exposição cada um possa ter oportunidade de trocar ideias no seu círculo de amigos ou em família, estando desde logo prevista a possibilidade de novo encontro para discussão de pontos concretos. A discussão imediatamente a

seguir a tuna exposição raramente é fecunda, sobretudo quando se trata de meios intelectualmente pouco evoluídos.

A demonstração é outra técnica de informação particularmente eficaz em relação aos indivíduos pouco evoluídos. Mais do que em discursos, o rural acredita naquilo que vê. Não só as experiências são para ele de mais fácil assimilação como também mais poderosas no que diz respeito às resistências que o rural tem de vencer para se lançar em novos caminhos sejam os de novas produções ou técnicas agrícolas, sejam os de novas condições para a sua habitação ou outros. A demonstração, ao mesmo tempo que serve de meio de comunicação de uma ideia, é um instrumento de convicção mormente quando os próprios interessados são associados à experiência e eles mesmos têm ocasião de nela actuarem.

A primeira fase - a pré-informação - pode considerar-se terminada quando a população começa a compreender o desenvolvimento comunitário e apresenta sinais de querer dar início a um ou outro projecto concreto. Nesse momento (que a actuação dos técnicos visa fazer surgir o mais rapidamente possível), e só então, se deve começar com algum projecto concreto.

A informação não cessa; em todas as etapas, ela é necessária, designadamente antes de cada nova iniciativa. O que dissemos quanto a técnicas válidas para a pré-informação tem inteiro cabimento no que se refere à informação, em geral.

### **3. Segunda fase: Prospeção das necessidades e recursos potenciais**

Todo o esforço ordenado ao desenvolvimento tem de basear-se numa gama de conhecimentos, tão completa e exacta quanto possível, acerca da situação em causa no duplo aspecto: necessidades e recursos existentes e potenciais.

O desenvolvimento comunitário não dispensa este conhecimento, podendo dizer-se que uma das fases do processo é justamente a investigação feita com vista à recolha de dados inerentes à situação que se vai fazer evoluir.

Esta investigação deve ser feita simultaneamente pelos técnicos que intervêm no plano e pela própria população.

A prospecção das necessidades feita pela população tem como fim primário não tanto a recolha dos dados (que técnicas adequadas permitiriam conhecer eventualmente com maior rigor), mas sobretudo a tomada de consciência da situação presente de uma dada colectividade e a sua dinamização em ordem a tomar parte activa no processo de desenvolvimento.

Está, com efeito, provado que, se um grupo ou uma colectividade reflecte em conjunto sobre as suas necessidades e recursos potenciais, esta reflexão constitui, por si só, um factor de dinamização. As pessoas que se envolvem na discussão sentem-se comprometidas a fazer alguma coisa. Por exemplo, se num grupo se discute a necessidade de uma estrada e, a certa altura, se verifica que ela vai passar por determinada propriedade de um dos presentes, este não oferecerá tão grande resistência em ceder parte do seu terreno como porventura sucederia se esta hipótese lhe tivesse sido apresentada fora do grupo de discussão. Pelo contrário, ele próprio empenhado pessoalmente perante o grupo no êxito do projecto procurará oferecer o maior número de facilidades possíveis.

A prospecção feita pela população tem ainda duas outras vantagens: primeiro, permite identificar as necessidades sentidas, isto é, aquelas que a população reconhece como tais; segundo, proporciona a transmissão de um conjunto de conhecimentos muito apreciáveis. A identificação das necessidades sentidas é muito importante, quer do ponto de vista de uma actuação imediata quer como base de reflexão das medidas adequadas para fazer evoluir essas mesmas necessidades.

Quanto à informação que é possível transmitir ao mesmo tempo que se processa a auto-prospecção de necessidades e recursos feita pela colectividade, importa esclarecer que aquela tem de ser feita com a colaboração de técnicos competentes. Isto dá margem a muitas explicações necessárias, à apresentação de múltiplas hipóteses possíveis, etc, o que tudo concorre para dar à colectividade novas alternativas, factor indispensável do seu processo de desenvolvimento. Haja em vista, por exemplo, uma prospecção a fazer no domínio da saúde e higiene. O técnico que conduz a prospecção não pode deixar de dar algumas noções de padrões de higiene, tipos de doenças, meios de prevenção, etc. Estes conhecimentos são ministrados directamente em ordem ao inquérito mas vão passando de maneira

gradual e orgânica para a colectividade, contribuindo para uma transformação de mentalidade. Analogamente, ao falar de equilíbrio agro-pecuário, é possível fazer passar noções certas de estabulação em condições económicas, ou medidas adequadas de combate à erosão; ao referir o baixo rendimento *per capita* podem ser oportunas considerações sobre racionalização do trabalho, mecanização ou dimensão mínima das empresas; e assim por diante.

A vantagem das informações dadas por esta via é que elas entram gradualmente e de uma maneira bastante incarnada que torna não só mais fácil a sua assimilação pelos interessados como suscita mais facilmente a sua aplicação imediata.

Existem variados processos de conduzir à prospecção de necessidades e recursos feita pela colectividade sobre a sua própria situação. Entre esses vários processos ganha foros de maior cunho científico o chamado «auto-inquérito da colectividade»<sup>4</sup>.

Como se estrutura este auto-inquérito?

Pressupõe-se uma colectividade já informada sobre possibilidades de desenvolvimento pelos seus próprios recursos e decidida a fazer essa experiência. Estamos portanto perante uma população que quer progredir comunitariamente. O auto-inquérito ser-lhe-á apresentado como um meio necessário para conhecer o que existe (do ponto de vista de necessidades e recursos) em ordem à melhor ordenação dos recursos existentes para satisfação das necessidades identificadas.

O auto-inquérito deve ser da responsabilidade de uma comissão central na qual tenham assento os principais líderes formais e informais locais bem como os representantes dos diferentes sectores e dos diferentes aglomerados de população.

O inquérito é previamente estudado por esta comissão, que o reparte depois em diferentes rubricas, cada uma das quais devendo ser tratada em sub-comissões adequadas. Deste modo, toda a população é chamada a colaborar, pelo menos em algum aspecto particular.

As diferentes comissões, tanto a central como as restantes, devem poder contar com a assistência não só do técnico do inquérito e discussão de grupo

---

<sup>4</sup> Sobre esta técnica, veja-se HENDRICKS - *Auto-enquête en communauté*, policópia distribuída pelo Departamento das questões sociais da Holanda.



como também dos técnicos ligados aos diferentes sectores: do agrónomo para as questões de agricultura, do médico para as questões de saúde, etc.

Esta presença dos técnicos nas diferentes comissões tem, entre outras, a vantagem de permitir, desde logo, afastar pistas de solução falsas que, de contrário, poderiam converter-se em convicções colectivas mais difíceis de desfazer.

A função dos técnicos nas comissões de inquérito não é nem dirigir as reuniões nem substituir-se aos demais componentes da comissão (que aliás, diga-se de passagem, terão a tendência fácil de se demitirem), mas tão somente de esclarecer as questões e apresentarem as possíveis alternativas com os respectivos argumentos a favor e contra.

O inquérito deve conduzir a um conjunto de resultados que, regra geral, deverão ser publicados e ficar patentes a toda a população da colectividade. Escrevemos regra geral, porquanto casos há em que a crueza da situação encontrada pode ser demasiadamente humilhante para a população e não ter qualquer efeito benéfico a sua exposição clara; em outros casos, poderá acontecer que determinados dados vão contra o «pudor» da colectividade (ex. numa população em que a tuberculose é considerada uma vergonha social apresentar no inquérito um elevado índice de indivíduos tuberculosos).

Outra característica deste tipo de prospecção é que ela deve conduzir ao esboço de soluções. Não é demais frisar que o auto-inquérito da colectividade não é um sucedâneo económico da análise científica; trata-se de um esforço colectivo de conhecimento de situações e pesquisa dos caminhos mais acertados para lhes fazer face. Nesta ordem de ideias, o inquérito deverá conter, a propósito de cada questão, uma tríplice interrogação: o que há? O que deveria ser? Como é possível melhorar a situação existente?

Para concluir, resta mencionar as vantagens deste método, aliás visíveis: consciencializa a colectividade;

- empenha os interessados na solução das suas dificuldades;
- cria elementos de solidariedade na colectividade e processa pressões estimulantes de uns sobre os outros;
- reduz eventuais tensões na colectividade pondo em condições de colaborar pessoas pertencentes a diferentes grupos.

Apesar de todas estas vantagens, o auto-inquérito não dispensa a análise científica, a qual é da competência dos técnicos. Esta análise processa-se em duas etapas:

1ª etapa: investigação prévia com vista à descoberta da tipologia própria da região onde se vai actuar.

Trata-se da identificação de aspectos gerais tais como: situação geográfica, tipo de população, género de ocupação, grau de religiosidade, etc. Como diz o Prof. Ponsioen, «trata-se de fazer viver dentro de si a fisionomia da região através dos seus traços mais característicos».

Esta investigação destina-se, basicamente, a desfazer os preconceitos que todos teremos.

2.ª etapa: diagnóstico da situação em ordem à elaboração do plano geral de actuação.

Nesta, têm de intervir todos os factores que podem constituir elementos a favor ou em desfavor do desenvolvimento. É uma análise que tem por base os trabalhos já existentes sobre a região, a informação estatística geral, a observação directa e indirecta dos técnicos sobre a região.

Este trabalho é obviamente moroso (de 6 meses a um ano, em regra) e deve ser feito paralelamente com algum projecto de desenvolvimento. Com efeito, por um lado não são necessários estudos exaustivos para se detectarem, desde o início do projecto, alguns campos de actuação possíveis e, por outro, as populações dificilmente suportarão grandes demoras no que se refere a resultados visíveis. Tal leva a aconselhar que, o mais cedo possível, se lance mão de uns tantos projectos de utilidade indiscutível e que vão de encontro a necessidades já sentidas pela população. O auto-inquérito e a análise feita a nível dos técnicos pode então processar-se concomitantemente.

#### **4. Terceira fase: Descoberta e formação dos líderes locais**

Toda a comunidade repousa sobre um conjunto de relações que por sua vez se processam segundo uma base mais ou menos definida: a sua organização. Esta serve de meio de definição da gama de relações que se estabelecem entre os indivíduos e os grupos bem como de princípio de identificação de funções dos diferentes elementos na colectividade.

Quando se fala em organização, tem-se logo em mente os serviços existentes e a hierarquia com que dentro deles se estabelecem os diferentes quadros, os órgãos que detêm a autoridade civil, religiosa ou política dentro da colectividade, as instituições que detêm funções bem delimitadas na colectividade. Estes quadros porém identificam apenas um tipo de organização, a organização visível ou formal, facilmente detectável e susceptível de representação num organigrama mais ou menos complexo.

Paralelamente a este tipo de organização, desenvolve-se, porém, em toda a colectividade, um conjunto de forças nela actuates que são, por seu turno, um novo sistema de definição de funções e de comportamentos adentro do todo social. A este tipo de organização é corrente designar por organização informal. Nas situações concretas, são possíveis casos em que a organização formal e informal são mais ou menos coincidentes; uma coincidência absoluta é improvável.

Analogamente, é possível distinguir entre líderes formais e informais, consoante o seu papel se desempenha na organização formal ou informal. Um líder formal pode ou não ser um líder informal e vice-versa.

Como é evidente, enquanto o líder formal facilmente se identifica pela sua posição, na escala hierárquica do serviço ou instituição a que pertence, a prospecção do líder informal é uma tarefa delicada que exige o emprego de técnicas adequadas.

Ora, do ponto de vista do desenvolvimento comunitário, conquanto a colaboração dos líderes formais seja muito desejável é sobretudo com os líderes informais que importa contar, pois estes são os líderes autênticos da colectividade enquanto os primeiros poderão sê-lo ou não.

Daqui que uma tarefa muito concreta das técnicas do desenvolvimento comunitário seja a pesquisa de tais líderes. Esta pressupõe, em primeiro lugar,

uma descoberta dos grupos informais existentes visto que os líderes se definem em função de determinado grupo ou formação social e depois a descoberta do líder ou líderes de cada grupo. As entrevistas às notabilidades locais (padre, médico, professores, etc.) poderão ajudar a fazer esta descoberta mas não dispensarão nunca o contacto directo com a população e a intromissão do agente de desenvolvimento comunitário nos diferentes grupos.

Tanto os líderes formais como os informais carecem de ser formados para o desenvolvimento comunitário. Nesta formação, os contactos pessoais desempenham papel insubstituível pois permitirão estabelecer pontes sólidas entre as concepções tradicionais e os novos valores em jogo. A formação através da atribuição de funções sucessivamente de maior responsabilidade é igualmente bom método.

Designadamente, no que diz respeito aos líderes formais há aspectos que importa discutir com eles e ajudar a rever, como por exemplo o conceito da sua própria função (noção de serviço da colectividade), da autoridade (progresso no sentido de maior democratização), de colaboração entre os diferentes serviços (maior polarização pelos objectivos a atingir em vez da tradicional rivalidade), de maior atenção aos interesses e aspirações da colectividade., da eficiência nas relações com o público, etc.

Cabe por último fazer referência a um tipo de agentes de desenvolvimento comunitário que recebem uma preparação adequada. Queremos referir-nos aos animadores locais ou, na expressão anglo-saxónica, «front line workers».

Estes são agentes polivalentes que provêm da própria colectividade (ou colectividades de tipo semelhante) e receberam uma formação intensiva que os habilita a serem na colectividade operadores de pequenas transformações desejáveis na colectividade e bem assim a estabelecerem os contactos indispensáveis entre as populações e os técnicos ou serviços administrativos. Em regra, ministra-se-lhes uma formação polivalente nas técnicas mais úteis às diferentes coletividades (enfermagem, agricultura, veterinária, cooperativismo, desporto, ocupação de tempos livres e recreação colectiva, etc).

Ainda estes animadores podem ser profissionais (ligados aos quadros da administração) ou trabalhadores benévolos que acumulem esta função com a sua ocupação tradicional. A primeira solução foi a adoptada sobretudo pelos

países em vias de desenvolvimento com estruturas políticas de feição anglo-saxónica tal como a Índia, o Ghana, etc. Nos demais países, preferiu-se a autonomia em relação à Administração Pública e que se mantivesse o carácter de voluntariado.

Noutros casos, também em vez de uma formação polivalente, se seguiu o critério de dar uma formação de base quanto aos princípios e técnicas de desenvolvimento comunitário e uma preparação num domínio especializado - agricultura para o jovem agricultor já mais evoluído, técnica de desporto para o líder da recreação local, etc.

## **5. Quarta fase: Elaboração de um plano**

O desenvolvimento comunitário pode iniciar-se sem que se aguarde a elaboração de um plano geral de desenvolvimento da colectividade; todavia, este é necessário a dada altura como instrumento capaz de dar maior eficácia à acção que se empreende.

O que normalmente sucede é, pois, o seguinte: começa-se com dois ou três projectos de utilidade indiscutível, de fácil consecução e de resultados visíveis a curto prazo. Estes projectos, além de trazerem um acréscimo de rendimento muito necessário, proporcionarão outras vantagens, tais como dar à população confiança em si própria, fazê-la acreditar nos seus recursos, proporcionar-lhe experiência de cooperação, suscitar maior dinamismo, etc

A realização destes projectos dá margem, por seu turno, a que se processem simultaneamente os inquéritos e estudos indispensáveis à elaboração de planos mais vastos sem que a população se canse de esperar - fenómeno típico das populações menos evoluídas.

Esta é a lição de muitos projectos de desenvolvimento comunitário, designadamente da Sardenha, onde os técnicos começaram justamente com dois projectos limitados - tratamento das oliveiras e criação de pintos de raça - antes de se lançarem num plano de desenvolvimento global<sup>5</sup>.

A própria evolução dos projectos limitados, se for bem conduzida, abrirá caminho a que a população sinta a necessidade de uma coordenação eficaz

---

<sup>5</sup> Vd. M. M. SILVA - obra citada.

dos vários esforços e bem assim de um plano de acção de conjunto que vá resolver as suas dificuldades de base.

Quando se fala em plano em termos de desenvolvimento comunitário, tem-se presente um determinado conceito de plano, que importa agora precisar, enumerando as suas principais características:

- visa a satisfação das necessidades reais de uma dada colectividade (não importa a sua extensão: aldeia ou município; região geográfica, país ou até região internacional);
- elabora-se a partir do reconhecimento feito pela população das suas necessidades e recursos potenciais;
- tem o acordo final da população, directa ou indirectamente manifestado a partir dos seus representantes mais autênticos;
- realizado, avaliado e controlado pela própria população.

Cabe aos técnicos um papel muito importante na estruturação do plano mas também aqui eles não devem sobrepor-se à população. A função dos técnicos é apresentar as diferentes prioridades e fundamentá-las tendo presente um quadro de necessidades e recursos. Todo o plano, com efeito, se reduz a estabelecer um conjunto de escolhas daquilo que se não fará no momento<sup>6</sup>.

Constitui também objectivo do plano determinar o pólo ou pólos de desenvolvimento. É matéria aceite sem discussão que, para se atingir certo nível de desenvolvimento, torna-se necessária uma gama de infra-estruturas e serviços que impõem uma dimensão mínima aos centros de desenvolvimento, visto não ser viável fazer uma total pulverização destes serviços. Deste modo, concebe-se como solução aceitável a existência de pólos ou centros de desenvolvimento desde que se assegure devidamente a comunicação do pólo ou centro com os demais lugares.

---

<sup>6</sup> Existem vários critérios de prioridade todos válidos dentro da sua óptica própria: prioridades lógicas, económicas, financeiras, políticas, psicológicas. Não existe contudo uma prioridade que seja síntese de todas estas.

A escolha do pólo é, porém, uma tarefa complexa uma vez que as diferentes colectividades sobre as quais recairá a escolha se sentem no direito de serem escolhidas para pólo na expectativa de virem a gozar de benefícios especiais. Nestas condições, torna-se necessário, por um lado, proceder a um esforço de racionalização fazendo cair pela base os argumentos puramente emocionais e subjectivos e, por outro lado, estabelecer solidamente as condições que assegurem a real comunicação do centro com a periferia, designadamente a representação de todos os lugares nos grupos que detêm a autoridade, estabelecimento de meios de comunicação fáceis, etc.

## **6. Quinta fase: A avaliação dos resultados**

A avaliação dos resultados situa-se logicamente no termo de qualquer projecto, muito embora se possa igualmente fazer a avaliação no fim das diferentes fases. No desenvolvimento comunitário, a avaliação deve incidir não só sobre os resultados materiais obtidos como também sobre as transformações de mentalidade operadas.

Importa igualmente precisar que a avaliação deve fazer o confronto entre os resultados obtidos e os resultados previstos e quanto aos efeitos não previstos, fazer a análise dos resultados benéficos e das disfunções, procurando, em cada caso, conhecer as possíveis causas.

A avaliação não se destina a satisfazer a mera curiosidade dos estudiosos nem sequer a alargar o campo experimental de observação do investigador. Não se nega a sua função de permitir o prosseguimento da investigação, sobretudo através da investigação das causas dos efeitos não previstos ou da análise das disfunções. Mas, do ponto de vista do desenvolvimento comunitário, o que mais importa salientar na avaliação é a sua característica de parte integrante do processo.

A avaliação bem conduzida permite, com efeito, introduzir, a tempo, as correcções necessárias (por ex., se se desenham disfunções, há que corrigi-las); estabelece bases mais sólidas para a elaboração de planos futuros (a notar o erro de uma acção planeada sobre a hipótese dos resultados esperados por uma acção anterior não correctamente avaliada); assegura a relação entre o ritmo geral do desenvolvimento e o plano traçado (não basta

que se consigam resultados benéficos de uma dada acção, mas há que assegurar que tais resultados sejam aqueles que se projectavam; de contrário, como se poderá saber se se controla ou não o processo de desenvolvimento?

Mais uma vez no decorrer da análise de cada uma das fases do processo de desenvolvimento comunitário temos ocasião de dizer que também a avaliação deve ser feita pela população através das suas comissões de sector e central.

Podem igualmente prever-se outras avaliações: as que os técnicos fazem sobre o projecto e sobre a sua actuação como técnicos ; as que podem confiar-se a alguns peritos de tempos a tempos. Cada tipo de avaliação preenche um objectivo determinado. Nenhuma substitui a reflexão que a população tem de fazer sobre a sua própria acção em prol do desenvolvimento colectivo.

## **7. O desenvolvimento comunitário e o interesse nacional**

A enumeração que fizemos das diferentes fases de um processo de desenvolvimento comunitário teve por fim não só facilitar uma análise do conteúdo específico de cada etapa e bem assim das técnicas que a servem como ainda contribuir para o esboço da solução do problema enunciado logo no início deste trabalho: — possibilidade de harmonização entre o interesse das pequenas colectividades e o das colectividades regionais ou nacionais.

Com efeito, à primeira vista aquela dificuldade parece insuperável e apontam-na alguns como questão insolúvel dentro do desenvolvimento comunitário e, conseqüentemente, razão de crítica deste. Uma reflexão mais profunda, porém, permite observar que justamente à medida que uma pequena colectividade entra num processo de desenvolvimento comunitário o que se passa é que os seus horizontes se vão sucessivamente alargando pois gradualmente a população vai-se dando conta de necessidades cuja satisfação só se encontra em enquadramentos mais amplos do que os definidos pelos contornos da própria colectividade.

Cada uma das fases atrás enunciadas vai contribuir para o alargamento sucessivo de interesses da colectividade, até que ao chegar-se à elaboração do plano tem de forçosamente estar presente o interesse geral, não já como algo exterior à colectividade e a que ela terá de sacrificar o seu interesse



particular, mas antes como um interesse que se identifica com o próprio interesse local.

### III - OBSERVAÇÃO FINAL

Não foi nossa intenção neste trabalho tratar do caso português e das possibilidades que a técnica do desenvolvimento comunitário poderia apresentar para a aceleração do ritmo do nosso crescimento económico e transformação socio-cultural. Essa será matéria para um novo estudo. Todavia, não queremos terminar este artigo sem uma referência à oportunidade que representaria para o processo socio-económico português a adopção dos princípios e técnicas do desenvolvimento comunitário sobretudo nos casos das zonas rurais mais atrasadas, incapazes de acompanhar o ritmo geral de crescimento económico do país sem uma acção particularmente adequada e intensa de transformação mental das suas populações.

Ao entrar-se agora na preparação do próximo Plano de Fomento (Plano de transição para 1965-1967 como foi definido pelo Governo) tem toda a oportunidade o estudo da possibilidade de ensaio e generalização do desenvolvimento comunitário e bem assim da sua integração no plano geral de desenvolvimento económico do País<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Sabemos que o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho tem essa intenção.